

SIMON SCHWARTZMAN

**DA RESPONSABILIDADE PÚBLICA
DOS GOVERNANTES:**

PARADOXOS E PERSPECTIVAS

Separata da Revista Dados,
publicação do IUPERJ, n.º 12,
1976, páginas 5 a 21.

Rio de Janeiro
1976

1. O Problema da Responsabilidade

O problema da responsabilidade pelos atos governamentais é clássico na literatura política e jurídica, e torna-se ainda mais agudo e premente em países que enfrentam problemas sérios de desenvolvimento econômico-social, manutenção de taxas adequadas de emprego, política externa de princípios e objetivos definidos, etc. Como garantir que os governantes, em seus diversos níveis, governem no limite de sua capacidade, com o máximo de responsabilidade por seus atos, e garantindo ao sistema social o máximo de eficiência global?

A solução clássica para este problema consiste, essencialmente, em distinguir "administração" de "governo": os administradores são aqueles que executam as políticas decididas pelos governantes, enquanto que estes tomam suas decisões em função do mandato político que recebem. A maneira de garantir a correção e probidade das ações dos administradores é dada pela concepção weberiana de burocracia: separação entre pessoa e função, explicitação dos deveres, obrigações e limites de

autoridade dos funcionários, registro escrito de todos os atos e decisões. A correção e probidade dos governantes, por sua vez, seria controlada e garantida pelo funcionamento do sistema político-partidário, pela imprensa, e, mais especificamente, pelo controle político do parlamento sobre os atos do setor executivo.

Existem duas dificuldades básicas com esta solução clássica e aparentemente tão simples, uma no nível dos governantes, outra no nível dos administradores. Carl J. Friedrich, em 1940, já chamava a atenção para estas dificuldades, e é difícil expressá-las melhor do que ele. Friedrich colocava em dúvida a eficácia dos mecanismos políticos tradicionais para garantir a responsabilidade dos governantes, mesmo em democracias aparentemente tão exemplares quanto a Inglaterra e os Estados Unidos:

"Na melhor das hipóteses, a responsabilidade em uma democracia permanece como algo fragmentário, dada a voz indistinta daqueles que os agentes governamentais deveriam

(*) Versão revista do trabalho apresentado ao Seminário sobre Políticas Públicas realizado pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, maio de 1975. A responsabilidade pelos conceitos emitidos é exclusiva do autor.

representar — as grandes massas heterogêneas que compõem o povo. Mesmo a fé mais alta no homem comum (e eu estou preparado para defender bastante esta fé) não pode mais justificar a pura e simples aceitação da mitologia da "vontade do povo."¹

Em outro contexto, ele se refere à "tremenda dificuldade que o público encontra em entender as implicações mais amplas de questões de política governamental tais como as relações exteriores, política agrícola e política trabalhista. Em relação ao desemprego, tudo que o público em geral tem certeza é que ele deveria desaparecer..."²

A primeira dificuldade é, então, a de estabelecer um controle político efetivo sobre a ação governamental. A segunda dificuldade se refere ao fato de que a separação entre governo e administração não é tão taxativa quanto a visão clássica parece supor. Ao contrário, assinala Friedrich, ela esquece:

"(1) que muitas políticas governamentais não são decididas por uma manifestação simples do poder legislativo ou ditatorial, mas evoluem ao longo de muito tempo, e (2) que os funcionários administrativos participam de forma contínua e significativa deste processo de evolução das políticas governamentais".

Ou mais conclusivamente:

"A política pública, para dizê-lo com toda a clareza, é um processo contínuo, cuja formulação é inseparável de sua execução. As políticas são formadas na medida em que são executadas, e vão sendo, ao mesmo tempo, executados durante sua formulação: A política e a administração jogam um papel contínuo tanto na formação quanto na execução das decisões, ainda que exista provavelmente mais política na formulação da decisão e mais administração em sua execução. Na medida em que indivíduos ou grupos específicos ganham ou perdem poder e controle em uma área determinada, existe política; na medida em que os administradores agem ou sugerem ações em nome do interesse público, há administração".³

Este não é, pois, um problema exclusivo dos países em desenvolvimento, ou daqueles cujas instituições políticas formadas nos moldes clássicos presidencialistas ou parlamentares sofreram choques e convulsões. Mas ele se torna particularmente evidente no Brasil dos anos recentes, em que coexistem uma pluralidade de atos (leis, decretos-leis, portarias, resoluções, instruções, regulamentos) emitidos por uma pluralidade de órgãos (conselhos, superintenden-

(1) Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", em Alan A. Altshuler, *The Politics of the Federal Bureaucracy* (New York e Toronto, Dodd, Mead & Co., 1968), p. 425. Publicado inicialmente em C. J. Friedrich e E. S. Mason, eds, *Public Policy* (Cambridge: Harvard University Press, 1940). Aqui como em outras referências no texto, a tradução para o português é minha. A expressão "public policy" não tem ainda uma tradução estável para o português, que tampouco contempla a distinção tão útil, no inglês, entre "policy" e "politics". "Políticas públicas", "política governamental", "decisões governamentais", etc., são expressões possíveis que tratamos de utilizar segundo o contexto, referindo-se sempre, no entanto, à noção do processo governamental de tomada de decisão a respeito de questões de interesse público.

(2) Friedrich, p. 422.

(3) Friedrich, p. 416.

cias, departamentos, secretarias, ministérios, legislativos, bancos, poder executivo) todos implicando maior ou menor grau de redistribuição de poder e controle, ou seja, de política no sentido em que a define Carl Friedrich.⁴

2. *Os Paradoxos da Responsabilidade*

Um dos problemas fundamentais relativos à responsabilidade é, pois, o da impossibilidade de se estabelecer uma distinção realmente nítida e operacional entre "governo" e "administração". Mais ainda, existe a dificuldade de um controle efetivo mesmo dos atos explicitamente de governo, por parte dos organismos políticos da sociedade. Esta dificuldade é aparentemente menor nos regimes de tipo parlamentarista, em que o governo deve responder continuamente ao parlamento pelos seus atos, do que nos regimes presidencialistas, em que o "acerto de contas" é periódico e sujeito a um sistema eleitoral dotado de leis de funcionamento próprias, passível de vários tipos de manipulação, e cujos temas não têm sempre uma relação muito direta com os problemas de implementação efetiva de política no nível do governo.

A consequência, pois, que preocupa a Carl Friedrich e ao pensamento político liberal de uma maneira geral, é a do abuso do poder, do uso indiscriminado e irresponsável por parte de homens de governo do poder de que dispõem, em causa própria ou de forma distinta do mandato político que receberam.

Existe, no entanto, uma preocupação oposta, não tanto com o abuso de poder, mas com sua paralisia e ineficácia, que é muitas vezes o resultado da con-

tradição entre os sistemas de controle e a realidade do processo governamental e administrativo. O administrador de nível médio, cujo cargo não é definido de forma explícita e inequívoca como político, está muitas vezes submetido a um sistema de pressões cruzadas. Por um lado, ele tem um conjunto de normas bem precisas e detalhadas que definem sua área de atuação, e que podem eventualmente se voltar contra ele caso ele as transgrida. Por outro lado, ele terá uma noção clara dos objetivos de suas funções, e uma percepção também clara de que as normas que definem suas funções não permitem que ele realize seus objetivos. Ele tem que optar, assim, entre ater-se às normas e abandonar os objetivos, ou ater-se aos objetivos e abandonar as normas...

Seria um erro, muitas vezes cometido, pensar que este dilema do administrador é algo fortuito, devido a "normas inadequadas", que deveriam ser conseqüentemente reajustadas e redefinidas para se ajustar a sua realidade. De fato, o que acontece é que a noção de que é possível prever e estabelecer por escrito as funções e deveres de um administrador de nível intermediário é uma reminiscência equivocada do conceito weberiano de burocracia, que se choca com a noção de um contínuo entre administração e governo, enfatizada acima por Friedrich.

A solução que o administrador dá a seu dilema dependerá, essencialmente, de uma avaliação dos tipos de sanção a que ele estará sujeito pelos seus atos. Se ele estiver sujeito a um controle burocrático-formal, vindo de instâncias superiores ou do judiciário, ele tenderá

(4) Existem inúmeros exemplos deste contínuo na realidade político-administrativa brasileira. Um dos mais notórios é na área da educação, que é regida por um complexo de normas que vão desde preceitos constitucionais referidos aos direitos à educação até os pareceres normativos do Conselho Federal de Educação, passando pelas normas e praxes administrativas do Ministério.

muitas vezes a se ater à letra de suas obrigações, assumindo como válida a definição estritamente legalista e formal de suas atribuições. Com isto, ele assumiria uma responsabilidade estritamente *formal*, deixando para seus superiores a responsabilidade pelos resultados efetivos de suas ações. A responsabilidade *substantiva*, referida aos fins, ficaria então com aqueles que devem responder politicamente pela conduta do governo, quer a um chefe de estado, quer a um partido ou movimento político, ou a alguma combinação destes.

Esta *responsabilidade formal* se transforma, assim, em *irresponsabilidade substantiva*. Se o sistema de divisão do trabalho em "passos" isolados e estanques é falho, se o produto final da atividade governamental não satisfaz nem aos próprios governantes, de qualquer forma o administrador obedeceu às normas, seguiu estritamente os regulamentos, fez o que lhe mandaram, e por isto é, estritamente, irresponsável pelas consequências de seus atos. Instala-se, assim, um fosso profundo entre a noção burocrático-legal de responsabilidade e a noção valorativa de eficiência, referida esta não à forma, mas ao conteúdo e consequência das ações.

Esta paralisia da ação se acentua ainda mais quando o funcionamento da máquina administrativa está sujeito a escrutínio político constante, de tal forma que os atos administrativos tenham que ser traduzidos nos termos das opções que caracterizam o debate político-ideológico do momento. Como nem sempre esta tradução é possível, o problema tem que ser resolvido de alguma maneira, uma das quais é o retraimento do funcionário aos rituais burocráticos ou a implantação de normas de segredo em relação às atividades da administração. Uma outra solução é a adoção literal das normas ideológicas

do discurso político dominante como regras de conduta, ignorando o problema da complexidade do processo administrativo em benefício de um outro tipo de ritualismo, não em função de normas burocráticas, mas de postulados e dogmas ideológicos. A consequência, em termos de irresponsabilidade substantiva, é parecida.

Existe ainda um terceiro tipo de problema, que combina de forma sem dúvida perversa os dois anteriores, o do abuso de poder e o do formalismo burocrático: se trata, precisamente, do abuso do poder *pelo exercício* do formalismo burocrático. Os países anglosaxões parecem não ter muita familiaridade com este tipo de problema, que, no entanto, é sobejamente conhecido nos países latinos. A proliferação de normas e regulamentos faz com que seja sempre provável encontrar as regras que se adaptem a qualquer tipo de decisão, desde que existam pessoas suficientemente hábeis no manejo da legislação e não exista um sistema realmente efetivo de responsabilização política pelos atos governamentais.

Eis pois, listados brevemente, uma série de problemas ligados aos paradoxos da responsabilidade: a irresponsabilidade imobilista e ritualística do formalismo legal, a irresponsabilidade legal do ativista, a irresponsabilidade substantiva do administrador sobrepolitizado ou vigiado, a irresponsabilidade e abuso de poder que se esconde por detrás do emaranhado de sistemas supercomplexos e muitas vezes contraditórios de leis e regulamentos. Em linguagem corrente, são problemas de ineficiência, corrupção, carreirismo, abuso de poder. Estes são problemas aos quais nenhum sistema político-administrativo está imune, mas que nem por isto não merecem ser analisados e controlados. Como fazê-lo?

3. Os problemas e as soluções buscadas

Os problemas advindos dos paradoxos da responsabilidade não são simplesmente teóricos, mas se referem diretamente às dificuldades políticas pelas quais o país vem passando e têm um impacto definido sobre suas perspectivas de solução.

Existem muitas maneiras de abordar estes problemas, algumas de tipo técnico-administrativo, outras de tipo político, outras referidas ao sistema jurídico normativo. É importante deixar claro, logo de partida, dois princípios fundamentais. Primeiro, o problema da responsabilidade e eficiência governamentais não é meramente técnico, já que, o que é eficiência para uns, pode ser ineficiência para outros. Existe, pois, um problema de valores, opções, preferências, que fazem com que a questão da eficiência governamental seja eminentemente política. Mas isto leva igualmente a um segundo princípio, que limita o valor da análise estritamente política: não basta identificar as lealdades e as intenções político-partidárias ou normativas dos governos para termos uma noção adequada de seu funcionamento efetivo e responsável a partir de seja qual sistema de valores ou objetivos for. Existem casos suficientes de fracassos administrativos, boas intenções conduzindo a maus resultados, falta de intenções produzindo bons efeitos, etc., para que possamos ter uma idéia clara de que não há uma relação muito nítida entre *inputs* políticos e *outputs* governamentais. Daí o desenvolvimento, nos últimos anos, dos estudos sobre processos decisórios e *outputs* governamentais, como variáveis analiticamente independentes dos componentes mais clássicos referidos à base e formação política dos governos. Daí, também, a importância de retomar o

estudo da própria estrutura organizacional e normativa dos sistemas políticos e administrativos, e examiná-la em seu funcionamento interno, e não mais como simples "black boxes" que a linguagem sistêmica de *inputs-outputs* muitas vezes supõe.

Existem várias razões pelas quais podemos estar insatisfeitos com a política de determinado governo: porque ele realiza objetivos diferentes dos que gostaríamos, ou porque ele fracassa na implementação da política que gostaríamos. O debate político tende muitas vezes a assemelhar estas duas dificuldades, atribuindo os eventuais fracassos administrativos a opções valorativas subjacentes, ou "objetivas", referidas a supostos componentes classistas de setores politicamente dominantes. Ainda que este possa ser sem dúvida o caso, não resta dúvida também que a simples incapacidade de implementação efetiva de uma política governamental coerente tem sido muitas vezes responsável por fracassos de governos que contavam com apoio político e institucional considerável. Bastam os exemplos dos governos argentinos entre os dois períodos de Perón e depois de sua morte, ou o de Salvador Allende no Chile, para termos uma idéia de fenômenos semelhantes em regimes políticos ideologicamente bem distintos. Caberia examinar, sem dúvida, quanto da ineficiência dos governos argentinos antiperonistas se explicaria pela oposição política dos sindicatos, ou quanto da ineficiência do governo Allende se explica pelas pressões políticas internas ou externas de toda ordem a que esteve submetido. De toda forma, havia sem dúvida nos dois casos um fenômeno de paralisia e inação da estrutura governamental, que se viu assim perdendo cada vez mais suas bases políticas e institucionais de sustentação, o que le-

vava a menor eficiência, etc., até a queda final. Tudo isto nos leva à necessidade de examinar o problema da responsabilidade e eficiência governamentais em seus próprios méritos, sem esquecer, mas colocando de certa forma entre parênteses, a questão do sentido da política governamental.

4. *A solução "ética" e sua análise funcional*

A solução mais freqüente, mas também das mais ingênuas, é reduzir tudo a um problema de honestidade e probidade moral. De acordo com esta perspectiva, haveria corrupção e abuso de poder quando as pessoas não fossem íntegras e honestas, e vice-versa. O problema seria, então, de assegurar a probidade pessoal dos homens públicos. Existem três razões principais pelas quais esta perspectiva é ingênuas. Primeiro, porque o que é moralmente correto para uns pode ser moralmente incorreto para outros. Sem entrar em grandes discussões filosóficas a respeito da objetividade e permanência ou transitoriedade de valores, é claro, por exemplo, que uma política que favorece rom auxílios governamentais aos pobres pode ser considerada desonesta e má dentro de uma ideologia capitalista liberal clássica, e apropriada dentro de uma perspectiva de "welfare state". Uma atitude de obediência estrita à letra da lei pode ser baseada em normas éticas, do ponto de vista subjetivo, mas ter como consequência problemas sociais de toda ordem. E assim por diante.

A segunda razão é que não bastam as intenções, é necessário também ter os meios técnicos e a competência para implementá-las. A honestidade, em si, não é nenhuma garantia de bons resultados e vice-versa: pode haver bons resultados mesmo se determinadas políti-

cas são implementadas com segundas intenções, mas de forma eficiente ("rouba mas faz"). Isto nos leva à terceira razão, que é a de que o conflito entre interesses individuais e interesses coletivos nem sempre é antagônico, podendo haver casos, na realidade muito freqüentes, em que as duas coisas se complementam.

Descartada a solução ética em sua forma mais simplista, nem por isto ela deixa de ser importante, ainda que de um ponto de vista sociologicamente mais complexo. É possível pensar, assim, que o que se denomina "corrupção" são formas de enriquecimento ilegítimas, ou seja, não aceitas como normais e adequadas pelo grupo social ao qual a pessoa pertence. Se isto é assim, os fenômenos de corrupção seriam muito mais comuns em sociedades de grande mobilidade, em que as pessoas mudam seus grupos de referência e sistemas de valores, que em sociedades mais estáticas, em que a vinculação mais estreita das pessoas a seus grupos de origem limitariam as possibilidades de comportamentos ilegítimos, isto é, não costumeiros. Em outras palavras, a corrupção política seria tão e simplesmente um fenômeno correlato à ampliação da base de recrutamento e participação do sistema político-administrativo, enquanto que sua inexistência seria, em muitos casos, a expressão de um sistema político rígido e oligárquico. Samuel P. Huntington tem uma idéia bem clara a este respeito, quando diz que a corrupção, em certo sentido,

"é um produto direto da elevação social de novos grupos, e dos esforços destes grupos de participarem de forma efetiva da vida política. A corrupção pode ser a forma de assimilar novos grupos ao sistema político por meios irregulares, quando o sistema se mostra incapaz de se adaptar de forma suficientemente rápida

para prover meios legítimos e aceitáveis para este fim".⁵

Um dos exemplos clássicos da análise sociológica da corrupção é de Robert K. Merton, em sua discussão dos aspectos funcionais das máquinas partidárias nas cidades norte-americanas. Ele mostra como estas máquinas partidárias vão contra as normas éticas mais gerais de funcionamento do sistema político norte-americano, mas apesar disto subsistem, por desempenhar uma série de funções importantes:

"As deficiências funcionais das estruturas oficiais geram uma estrutura alternativa (não oficial) que possa preencher as necessidades existentes de forma mais efetiva. Seja qual for sua origem histórica, a máquina política persiste como um aparelho necessário para atender às necessidades de diversos grupos da população que, na sua falta, permaneceriam desatendidos".⁶

E, mais adiante:

"Deixando de lado, por um momento, considerações de ordem moral, o aparato político operado pelo Chefe é capaz de realizar estas funções com um mínimo de eficiência. Controlando os fios de diversas divisões, agências e departamentos governamentais em suas competentes mãos, o Chefe racionaliza as relações entre os negócios públicos e os negócios privados. Ele funciona como o embaixador da comunidade de negócios na área em geral pouco conhecida, e muitas vezes pouco amistosa, da administração governamental. E, em

termos estritamente comerciais, ele é bem pago pelos serviços econômicos que presta a seus respeitáveis clientes do mundo dos negócios".⁷

O ponto fundamental de Merton é pois que a máquina partidária é funcional, eficiente, ainda que não obedeça aos padrões éticos mais gerais da comunidade política norte-americana (mesmo que esteja conforme, por exemplo, com certos padrões de algumas subculturas étnicas ou de imigrantes).

Um tipo semelhante de organização *ad hoc* é localizado na América Latina, de uma maneira geral, por Fernando Henrique Cardoso, não já na base da pirâmide social, mas no seu ápice:

"Em alguns países, as classes dominantes privadas fundiram-se com o aparelho de estado, apropriando-se dos cargos, que de públicos mantiveram apenas o nome, e utilizam a organização estatal como arena política direta. Minimizaram, portanto, as organizações partidárias independentes do estado e limitaram, quanto possível, a mobilização política das classes subalternas. As cliques burocrático-privatistas, articuladas mais frouxamente do que os partidos, em torno de anéis de interesse político-econômico, desempenham um papel crescente e decisivo no jogo do Poder".⁸

Estes sistemas informais e *had-hoc* de articulação de interesses privados com ocupantes pouco ortodoxos de posições governamentais parece ter sido, também no Brasil, altamente eficiente. No caso norte-americano, grande parte

(5) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 60.

(6) Robert K. Merton, "Manifest and Latent Functions", em *Social Theory and Social Structure* (Glencoe: The Free Press, 1957, edição revista, p. 127).

(7) Merton, pp. 129-30.

(8) Fernando Henrique Cardoso, "As Tradições do Desenvolvimento Associado", *Estudos CEBRAP* n.º 8, 1974, p. 56.

das conotações morais negativas relacionadas com as máquinas partidárias ao nível local deixaram de existir a partir da constatação de que esta era uma forma eficaz de promover o bem estar de grupos sociais marginalizados. No caso brasileiro, na medida em que exista identidade de propósitos entre o fortalecimento de grupos econômicos privados e o desenvolvimento da economia nacional, o que de um ponto de vista poderia ser considerado "corrupção" ou "abuso de poder" passa, desde um outro ponto de vista, a ser entendido como eficiência, pragmatismo, racionalidade, etc. Em ambos os casos, os problemas surgem quando os recursos disponíveis para a distribuição de benefícios econômicos ou políticos através de máquinas político-partidárias ou "anéis burocráticos" privatizados começam a escassear, e a necessidade de uma política global de alocação de recursos passa a ser premente. É aí que a política distribucionista, em suas diversas formas, entra em crise, e com ela, muitas vezes, o próprio regime político.

Em outras palavras, não há nada de novo, conceitual ou historicamente, na noção de "máquinas partidárias", cabos eleitorais, cliques burocrático-econômicas ou "anéis burocráticos". São as análises funcionais, como as feitas por Merton, Huntington e Cardoso, que evidenciam como, em um extremo, elas podem trazer consigo uma idéia de ampliação do espectro de participação política, enquanto, no outro, sua redução. É a partir daí que o problema deixa de ser estritamente moral e "ético", e assume uma dimensão especificamente política, referida à distribuição social de recursos.

Voltaremos a esta dimensão política depois de examinarmos, ainda que rapidamente, a chamada abordagem "econômica" aos problemas de eficiência e racionalidade governamentais.

5. O modelo econômico

Existe uma idéia bastante generalizada de que os mecanismos competitivos de mercado são eficientes em produzir uma combinação ótima entre interesses individuais e interesses coletivos. As origens desta idéia remontam à famosa "mão invisível", que, segundo os economistas clássicos, proporcionaria a harmonia global da soma de interesses individuais. De fato, as exigências de um mercado competitivo parecem realmente forçar as instituições a funcionarem no máximo de sua eficiência, sob pena de sucumbirem à qualidade e eficiência maior dos competidores. Daí as tentativas de utilizar este modelo na área da política, como forma de garantir os benefícios da lógica de mercado também no setor público administrativo.

Uma forma de fazer isto consiste em pensar no sistema político-partidário como um "mercado" em que os votos funcionam como moedas através das quais os eleitores "compram" os partidos políticos de sua preferência. Os partidos, por sua vez, seriam "firmas" disputando as preferências dos compradores, e tratando de produzir aquilo que mais venda, ou seja, aquilo que a sociedade prefere. As elaborações a partir desta idéia inicial podem tornar-se bastante complexas, já que o tema se presta ao desenvolvimento de modelos hipotético-dedutivos de tipo econômico. Existem, de qualquer forma, dois tipos de supostos que esta análise implica: primeiro, que os compradores tenham liberdade de exercer suas preferências, ou seja, que o mercado seja essencialmente homogêneo; e, segundo, que exista uma relação clara entre governo e partido, que a administração seja efetivamente, como supõe o modelo weberiano discutido anteriormente, um órgão de implementação de

políticas partidárias e, conseqüentemente, de decisões políticas feitas eleitoralmente.⁹ Como estes dois supostos não correspondem à realidade empírica, nem dos países desenvolvidos nem, muitos menos, de países como o Brasil, a análise econômica tende muitas vezes a transformar-se em uma elaboração de modelos normativos, referidos a como a realidade "deveria" ser. O interesse deste tipo de trabalho passa a residir, então, em dois pontos básicos. Primeiro, o da consistência interna dos modelos elaborados, como um exercício lógico-formal; depois, o de interesse e validade do modelo de mercado como ideal de democracia e desenvolvimento político a ser buscado.¹⁰ Sua relevância para o entendimento de processos reais contemporâneos, no entanto, é reduzida.¹¹

Nem por isto, no entanto, o modelo empresarial privado, aparentemente típico dos sistemas de mercado, deixa de ter relevância na realidade político-administrativa brasileira. Na realidade, a criação de órgãos governamentais estruturados segundo moldes privados tem sido uma constante cada vez maior da administração governamental brasi-

leira, como tentativa de aumentar seu nível de racionalidade e eficiência.

As justificações para este tipo de organização privada de órgãos governamentais são várias. Em primeiro lugar, elas permitem grande flexibilidade em relação a formas organizacionais, níveis de remuneração, critérios e processos de recrutamento e promoção de pessoal, etc. Em segundo lugar, elas permitem operar uma descentralização efetiva do processo decisório, que se transfere de nível ministerial ou governamental mais alto para o nível da própria unidade. Esta descentralização da capacidade de decisão se traduz, principalmente, pela capacidade de decidir sobre alocação de recursos, segundo critérios próprios. O controle deixa de ser administrativo e passa a ser essencialmente político, pela indicação dos responsáveis pela organização governamental de direito privado por parte do próprio governo.

Ao mesmo tempo, e principalmente em organizações governamentais que operam serviços potencialmente lucrativos, mecanismos econômicos semelhantes aos de mercado começam a operar. A eficiência das empresas governamentais, medida em princípio por critérios políticos, tende a ser avaliada em ter-

(9) Veja a este respeito James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, (Ann Arbor, the University of Michigan, 1962), e o trabalho clássico de Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Bros, 1957).

(10) Este ideal, expresso por Buchanan e Tullock, é também proposto por Fábio Wanderley Reis, com uma importante qualificação: a expansão do "mercado político" não poderia ser feita de qualquer forma, mas dentro de um marco de solidariedade de base territorial, que proporcionasse uma base comunitária para o funcionamento do mercado. Ou, em suas palavras, através da "crescente expansão e fortalecimento da solidariedade de base territorial como condição para a eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivadas de outros focos de solidariedade e antagonismo". Não há dúvida que não há mercado sem uma solidariedade territorial prévia (a paz da Santa Aliança, segundo Polanyi, cumpria exatamente esta função — ver nota 14 abaixo), mas isto não parece resolver os problemas da motivação individual em benefício de bens públicos, com que Mancur Olson questiona a lógica dos "mercados políticos". Cf. Fábio Wanderley Reis, "Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político: Um marco teórico e o Caso Brasileiro", em Jorge Balan, ed., *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro* (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974), p. 202. Veja também Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action* (New York, Schocken Books, 1968).

(11) Talvez o melhor exemplo de avaliação empírica do modelo de mercado de Hotelling-Downs seja o trabalho de Donald E. Stokes, "Spatial Models of Party Competition", *American Political Science Review* 57, Junho de 1963.

mos econômicos — seu *deficit* orçamentário, lucros, dividendos, montante de investimento realizado, etc. Uma das razões pelas quais isto passa-se deve, simplesmente, ao fato de que indicadores econômicos deste tipo são disponíveis, e permitem um parâmetro para a análise comparativa de *performance*. Além disto, no entanto, existe o fato de que os setores da burocracia governamental vinculados a estas organizações, como qualquer “tecnocracia”, estão interessados em seu crescimento, fortalecimento e autonomia financeira, e assim reforçam a importância destes critérios como parâmetros de avaliação.

Tudo se passa, então, como se os setores governamentais organizados segundo o formato de empresas de mercado operassem efetivamente de acordo com estes mecanismos. Falta, no entanto, um ingrediente fundamental das economias de mercado, que é, na realidade, o próprio mercado, ou seja, a competitividade. Via de regra, as organizações estatais organizadas nos moldes privados — financeiras, de comunicações, transportes terrestres e marítimos, combustíveis, etc. — tendem a ser monopolistas em seu setor, ou pelo menos exercer um poder de controle em sua área que as tornam imunes, de fato, aos mecanismos de competição, pelo menos em nível nacional.

Qual a consequência disto? O fato é que, pelo menos teoricamente, a principal justificativa para a criação de órgãos e empresas públicas nos moldes privados são, exatamente, os efeitos benéficos dos mecanismos de mercado. Vale a pena citar, com alguma extensão, a descrição de como este mecanis-

mo opera, na comparação entre o estado e o setor privado:

“Consideremos por um momento a diferença entre uma instituição como uma empresa de negócios, que vive primariamente em um ambiente de mercado, e uma instituição como o estado, um exército ou uma igreja nacional bem estabelecida, que não o fazem. A principal diferença entre elas é que a empresa depende, para sobreviver, da cooperação voluntária dos indivíduos que se relacionem com ela, seja como trabalhadores, capitalistas, supridores ou fregueses, enquanto que os últimos dependem, para sua sobrevivência, de seu poder de coagir os indivíduos a cooperarem com elas”. . . . Em um mercado livre bem operado existe sempre uma alternativa — este é o conceito de competição pura tal como o economista o entende, e é desta forma que a competição limita o poder do organizador ou do empresário. Em um sentido muito real, portanto, o homem de negócios é responsável *ante* aquelas pessoas que são afetadas por suas ações, no sentido de ele está em poder delas tanto quanto elas estão em seu poder”.¹²

Neste texto seminal, ainda que pouco conhecido, Boulding prossegue mostrando como a criação de monopólios e oligopólios restringe estas qualidades da economia de mercado, e chama a atenção, a seguir, para o funcionamento de mecanismos semelhantes ao mercado no interior do sistema político-governamental, através, principalmente, dos mecanismos eleitorais.

É importante reter aqui a noção de que Boulding está interessado não so-

(12) Kenneth E. Boulding, “The Principle of Personal Responsibility”, em *Beyond Economics* (Ann Arbor, University of Michigan, Ann Arbor Paperback, 1970), p. 215. (Apresentado inicialmente à reunião da Catholic Economic Association em Dezembro, 1953).

mente na *eficiência* dos sistemas organizacionais, mas também na *responsabilidade* que estas organizações têm em relação às pessoas que com elas se relacionam. Não há dúvida que a ineficiência tende a ser irresponsável, principalmente em épocas de escassez e necessidade; mas a recíproca não é, de nenhuma forma, necessariamente verdadeira: pode haver eficiência e irresponsabilidade. As virtudes do *homo economicus* são miúdas, na visão de Boulding, como miúdos tendem a ser também os seus pecados. É aqui que o religioso se junta ao economista, e vale a pena repeti-lo em suas próprias palavras:

"O homem econômico vive no limbo — ele não é suficientemente bom para o Céu, nem suficientemente ruim para o Inferno. Suas virtudes são pequenas virtudes: ele é pontual, cortês, honesto, confiável, perseverante, econômico, trabalhador. Seus vícios são pequenos vícios — a avareza, o pão-durismo, a mentira. Mesmo a cobiça da qual ele é muitas vezes acusado é algo inocente e infantil comparado com a cobiça mortal do orgulhoso. Em síntese, ele escapa dos pecados mortais, porque sua própria vulgaridade o salva do orgulho (quanto melhor, por exemplo, é a vulgaridade comercial da Coca-Cola do que o diabolismo heróico de Hitler). Mas ele não atinge também a Grande Virtude, na medida em que ele é menos do que o Homem, porque Deus fez o homem para si mesmo, e ele tem uma fome inextinguível pelo Divino, o heróico, o santificado e o não econômico".¹³

Não é necessário compartilhar a filosofia religiosa de Kenneth Boulding para estar de acordo com sua visão sobre a insuficiência das motivações individualistas de mercado como base para o comportamento eficiente e responsável do dirigente. Esta insuficiência se dá, na realidade, em dois sentidos. Em um extremo, resta hoje pouca dúvida sobre o mito do mercado competitivo como organização social espontânea e natural — ao contrário, sabemos como foi fruto de um trabalho persistente e sistemático de implantação de uma ordem político-social propícia a seu funcionamento.¹⁴ Por outro lado, assim como a ordem econômica, política e social de mercado não se estabeleceu por si, o mercado é também insuficiente para introduzir racionalidade e responsabilidade no manejo de bens públicos ou de interesse social.

A ausência de competitividade, combinada com uma valorização das formas organizacionais e administrativas da empresa privada, pode levar a dois tipos de consequência. Primeiro, em caso de monopólios bem estabelecidos e relativamente marginais as pressões sociais maiores, haveria uma queda progressiva da eficiência, obedecendo a uma regra geral do menor esforço, ou à lei geral da entropia. Em outras condições, poderia haver uma tendência progressiva ao fortalecimento e crescimento da instituição, como forma de preservação de sua autonomia e, conseqüentemente, das posições ocupadas por seus membros dentro das organizações. Isto pode ser feito de várias formas, como, por exemplo, por uma ênfase exclusiva em atividades econômica-

(13) Boulding, p. 218.

(14) "The road to the free market was opened and kept open by an enormous increase in continuous, centrally organized and controlled interventionism. To make Adam Smith's 'simple and natural liberty' compatible with the needs of a human society was a most complicated affair." (Karl Polanyi, *The Great Transformation* — Beacon Paperback, 1957), p. 140. (Primeira edição, 1944). Se a tese impacta, a evidência histórica apresentada por Polanyi não é menos convincente.

mente rentáveis, em detrimento de outras possivelmente mais importantes socialmente; ou através da obtenção de facilidades de crédito, financiamento, preços, áreas de exclusividade, etc., que garantam a obtenção cada vez maior de recursos e a aparência de bons resultados econômicos.¹⁵

As relações entre o sistema de mercado e o setor público foram recentemente abordadas por Albert Hirschman, de uma forma que diverge das tentativas clássicas de replicar, na esfera política, os mecanismos de competitividade que conduziram à racionalidade do mercado.¹⁶ Para ele, existem mecanismos na esfera política que podem, também, conduzir ao bom funcionamento dos órgãos de governo, mas estes são mecanismos radicalmente distintos dos de tipo econômico. Enquanto que a racionalidade econômica se fundaria na capacidade de opção por parte dos compradores, trabalhadores, usuários, etc., em relação a um bem ou "produto" dado, a racionalidade política se fundaria na capacidade da externalização de opiniões e vontades em situações essencialmente monopolísticas. Os mecanismos de controle político não seriam, assim, uma mera agregação de vontades individuais manifestadas por opções entre objetivos distintos, mas uma ação combinada e concertada de vontades que se expressa-

riam de forma coletiva, cimentadas por lealdades sociais, étnicas e culturais que vão mais além do simples exercício de uma lógica individualista de preferências.

Estamos nos aproximando perigosamente, aqui, de um dos temas centrais da filosofia política, que é o dos fundamentos da ação coletiva, "política" em contraposição à ação individual, "econômica".¹⁷ Se em aprofundarmos no tema, vale a pena assinalar algumas das teses principais. Existe uma contraposição entre dois pontos de vista extremos, um denominado "orgânico", outro que poderíamos denominar de individualista. De acordo com o primeiro, representado tipicamente por Hegel, existe uma vontade geral, um espírito nacional, uma dimensão supra-individual qualquer que se expressa através do Estado, quando este é legítimo, e serve de fundamento à ação substantiva dos homens de governo. No outro extremo, o que existe é uma multiplicidade de atores individuais e independentes, que se combinam entre si para formar o que seria a "vontade geral", esta sendo então o simples resultado da agregação de opções individuais. Ao colocar a Hegel "sobre seus pés", Marx criticava a noção de uma vontade coletiva "abstrata", mas a substituiu pela vontade coletiva "concreta" da classe ascendente. Assim, Marx com-

(15) John Kenneth Galbraith, em *O Novo Estado Industrial*, proporciona uma visão dos mecanismos que levam ao contínuo crescimento e fortalecimento das grandes organizações, menos como uma função de lucros crescentes do que como um aumento do poder de sua "tecnopestrutura", termo que ele próprio sugere. Para uma análise desta tendência em uma grande organização estatal brasileira, veja Getúlio Carvalho, "Petrobrás: duas décadas e um dilema", *Revista de Administração Pública* (Rio: Fundação Getúlio Vargas), vol. 9, Março de 1975, pp. 14-39.

(16) Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty — Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

(17) "Econômico", aqui, no sentido de ação individualizada visando à maximização de um bem escasso, seja ele qual for. E neste sentido que Buchanan e Tullock propõem uma análise "econômica" da política. Se o "político" se refere à ação coletiva, global, então seria possível falar também em uma economia "política", referida aos aspectos sociais e institucionais da atividade econômica. Além disto, existe também a economia econômica e a política política, naturalmente...

partia a visão orgânica do sistema político, muito mais um filósofo alemão que um economista inglês.¹⁸

A importância da contribuição de Hirschman pode ser melhor aferida agora: o que ele sugere não é uma forma, mais ou menos engenhosa, de contrabandear a economia para a política, mas sim um elo conceitual que permite relacionar e diferenciar mecanismos políticos de mecanismos econômicos. O fato é que, historicamente, a perspectiva "organicista" foi levada a tais níveis de perversão (o "diabolismo" de Hitler a que se referia Boulding, os nacionalismos de vários tipos, os estados totalitários do presente e do passado) que o pensamento político liberal passou a se concentrar cada vez mais na busca de modelos e mecanismos individualistas de fundamentação da política, deixando de lado o que pode haver de importante como descrição e mesmo como prescrição no outro lado da moeda.¹⁹

6. *Conclusão: Controles Sociais e Institucionais*

Não resta dúvida que os problemas da responsabilidade substantiva dos dirigentes estariam resolvidos tanto se a

chamada "política de mercado" funcionasse efetivamente, como se, no outro extremo, a "vontade coletiva" fosse clara e explicitamente manifesta. Como nada disso passa, na realidade quotidiana em que vivemos, pareceria que teríamos que nos contentar com uma mistura: com a existência de mecanismos competitivos que impeçam o congelamento de posições e privilégios, por um lado; e com a existência de solidariedade grupais, étnicas, regionais e sub-culturais que permitam aos indivíduos a existência de uma base social de identificação e pertencimento, por outro.

Vale a pena voltar aqui ao trabalho de Carl Friedrich referido no início. Pelas razões já vistas, ele é cético quanto à capacidade de controlar o comportamento dos homens públicos pelos mecanismos políticos rotineiros, e propõe duas soluções alternativas: um controle de tipo profissional, e outro de tipo consensual. De acordo com o primeiro, os homens públicos que pertençam a corporações profissionais tenderiam a se comportar de acordo com os critérios de seriedade, honestidade, eficiência profissional, etc., de seu grupo de iguais. Como este é também seu grupo de referência, não se trataria de um simples controle coercitivo e externo, e sim

(18) Mais inglês do que alemão, Fábio Wanderley Reis considera as classes, os grupos étnicos, as próprias nações como formas particulares de lealdades a serem eventualmente abolidas na criação de um sistema de consenso valorativo abrangente que sirva de base a um mercado político generalizado. (Veja a nota 10 acima). Na realidade, o recrudescimento dos conflitos de tipo étnico e nacional que o mundo vem presenciando na última década não parece apontar para um processo histórico de desaparecimento destes elementos de identificação básica de pessoas e grupos, mas para um cenário futuro em que estas formas de identificação tendem a se reforçar e se firmar, em termos de "direitos de minorias", identidades nacionais e culturais etc...

(19) Como exemplo de economia não-econômica, vale a pena citar a Polanyi: "The outstanding discovery of recent historical and anthropological research is that man's economy, as a rule, is submerged in his social relationships. He does not act so as to safeguard his individual interest in the possession of material goods; he acts so as to safeguard his social standing, his social claims, his social assets. He values material goods only in so far as they serve this end. Neither the process of production nor that of distribution is linked to specific economic interests attached to the possession of goods; but every single step in that process is geared to a number of social interests which eventually ensure that the required step be taken". (*The Great Transformation*, p. 48).

de padrões e normas valorativas que seriam parte integrante da própria personalidade e identidade social do homem público. A segunda solução, que se acrescentaria à primeira, seria a de garantir um fluxo constante de informação e contatos entre o homem público e o seu público, de tal forma que houvesse uma garantia de que seu comportamento não poderia se afastar demasiadamente do "sentido comum". Os contatos da administração pública com o público, no moderno estado-serviço, a presença da imprensa acompanhando de perto os atos governamentais seriam algumas formas de manter esta identidade de estilos e normas de comportamento.

Tomadas com exclusividade, estas formas de controle só poderiam funcionar em sociedades em que problemas de desigualdade social profundos já estivessem resolvidos, e mesmo assim tenderiam facilmente à cristalização de grupos de interesse acobertados sob a capa de "identidade profissional" ou da busca do "bem comum". Herman Finer tem uma réplica vigorosa às idéias de Friedrich, na qual assume de forma radical a postura político-liberal. Um dos aspectos que assinala é, exatamente, o conservadorismo dos grupos profissionais, que combatem o surgimento de novas idéias e novas práticas em seu meio. Suponhamos, diz, que o administrador é um pioneiro em seu campo, enquanto que seu grupo profissional é conservador. Quando é ele responsável ou irresponsável? Quando segue as normas pré-estabelecidas, ou quando abre novos caminhos, liderando a busca de novas alternativas?²⁹

Em países como o Brasil, com as conhecidas vicissitudes do mercado político (entre as de tantos outros mercados,

inclusive o de idéias), este tipo de dificuldades é ainda mais agudo. É nesta perspectiva que deve ser visto o problema da tecnocracia — a restrição e monopolização de áreas decisórias sob a capa da competência profissional e técnica. É nesta perspectiva que devem ser examinados os ditos "anéis burocráticos" — formas de interação e colaboração entre o setor público e alguns grupos e setores da área privada, à exclusão dos demais. Não é por outra razão, na realidade, que as ideologias políticas de tipo orgânico, do nazismo às formas mais suaves de solidarismo cristão, tiveram o destino que tiveram e receberam o opróbrio do pensamento liberal: elas serviram para muitas vezes acobertar, sob a capa de entidades coletivas, a manutenção e congelamento de desigualdades, injustiças, privilégios privados e opressão.

A conclusão é mais ou menos trivial, mas nem por isto menos importante: a virtude está no meio. A responsabilidade do homem público não pode ser estabelecida exclusivamente por mecanismos típicos do processo representativo político-partidário, por razões de dois tipos: as referidas à indiferenciação, ou ao contínuo que existe entre governo e administração, por um lado, e as referidas à incapacidade de formulação de uma "vontade coletiva" suficientemente explícita e sofisticada no universo político-partidário. Por outro lado, ela não pode repousar tampouco em critérios de "competência profissional", "espírito público" ou imperativos categóricos de outro tipo que governassem a ação dos indivíduos. Isto não somente porque a carne é fraca, e existem sempre boas razões (ou racionalizações) para ações duvidosas, mas principalmente porque a ausência de mecanismos competitivos

(20) Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", em Alan A. Altshuler, *The Politics of the Federal Bureaucracy*, p. 429.

(Publicado originariamente em *Public Administration Review*, vol. 1, 1941).

pode dar margem a consolidações de privilégios e irracionalidades que terminam por fazer uso da coerção para justificar sua permanência em nome de valores globais.

Ainda que a teoria política, talvez influenciada em demasia pelo pensamento liberal clássico, tenha contribuído pouco neste sentido, é necessário pensar o problema da implantação de normas de responsabilidade pública como um processo que englobe estes dois aspectos. Ele deve incluir necessariamente o livre jogo de forças políticas, que possa garantir a manifestação de preferências e opções de grupos sociais. Ele deve incluir o escrutínio dos atos públicos pelos órgãos de opinião social, a imprensa e o parlamento; mas deve incluir, também, a incorporação progressiva de grupos sociais institucionalizados que sejam capazes de exercer um controle direto, constante e informal sobre o comportamento diário dos homens de governo.

Mas isto não conduziria, em última análise, a um excesso de controles, e em consequência a uma paralisia do processo decisório, a volta ao ritualismo da responsabilidade formal, etc.? Na medida em que existir legitimidade política, garantida pelos mecanismos políticos de base representativa, deveria haver em princípio pressão para a ação, e condições para levá-la à frente.

É importante notar, neste contexto, uma transformação importante pela qual passaram todos os sistemas políticos de base representativa, mas que nem por isto foi sistematicamente incorporada às ideologias que os explicam e justificam. Trata-se da diminuição gradual da identificação entre partidos políticos e classes sociais, entendidas

estas como grupos definidos em termos da divisão social do trabalho.

De fato, a análise histórica feita por Stein Rokkan, entre outros, da evolução dos sistemas políticos europeus, mostra que as clivagens baseadas em divisões de classe são relativamente recentes, firmando-se em meados do século dezoito e atingindo seu apogeu nas primeiras décadas do século XX.²¹ Antes deste período, predominavam as clivagens de tipo nacional, ou regional, contrapondo o Estado à Igreja, o campo à cidade, o centro à periferia, a cultura dominante à cultura dominada. É claro que estas oposições correspondiam também a apropriações diferentes de bens e recursos; mas é a partir do século XIX, com a implantação de uma economia de mercado em escala continental na Europa, que a política passa a assumir um tom explicitamente classista, em termos de partidos operários (comunistas, socialistas, social-democratas) vs. partidos burgueses (liberais, conservadores, católicos, monarquistas, etc.).

Ainda que esta identificação classista ainda mantenha muito de sua força, principalmente em países em que houve uma integração entre a estrutura sindical e os partidos políticos operários, ela tende a perder importância a partir da primeira guerra mundial. Existem muitas explicações para este fato, e uma delas é que, na medida em que os problemas imediatos de sobrevivência e segurança econômica vão sendo resolvidos, a importância que tem para o indivíduo seu papel social de produtor vai perdendo lugar para outros papéis, referidos à sua cultura, a sua identificação grupal, e, especialmente, a sua pessoa como consumidor de bens produzidos pela sociedade. É neste contexto que podemos entender a emergência,

(21) Veja por exemplo S. M. Lipset e Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1967), introdução.

nos países mais desenvolvidos, de uma preocupação cada vez maior com o consumidor como sujeito de demandas, necessidades e ações políticas e administrativas. É talvez neste sentido que possa ser vista a instituição escandinava do Ombudsmen, defensor do público que pode, em nome da sociedade, investigar e definir a responsabilidade da administração e do governo em benefício, não de uma classe determinada, mas da comunidade como um todo. Ainda que constituam fenômenos localizados, a figura do Ombudsmen, assim como a organização da sociedade do lado do consumo, e não somente da produção, apontam para possíveis formas de redefinição dos mecanismos de responsabilização política dos dirigentes, que o sistema político representativo tradicional exclui.

Mas não seriam estes fenômenos próprios das sociedades pós-industriais, com pouca relação com a situação de países como o Brasil, em que as condições mínimas de saúde, alimentação e estabilidade do trabalho não estão resolvidas para grande parte da população? Na realidade, o fato de que o Brasil venha se desenvolvendo através da utilização de tecnologia avançada e poupadora de trabalho parece tornar cada dia mais distante o momento em que toda a população esteja devidamente integrada ao sistema produtivo e tenha nesta integração a fonte básica de sua identificação social e política. Talvez fosse mais razoável tratar de supor que o país pudesse, por assim dizer, saltar da etapa da revolução industrial para a da sociedade pós-industrial, em que as bases de vinculação e identificação das pessoas entre si passassem por muitas outras dimensões além das referidas à divisão social do trabalho no sentido mais estrito da palavra. Isso suporia, evidentemente, novas formas de organização social, e, concomitante-

mente, novos mecanismos de controle da responsabilidade dos homens públicos.

Existem sem dúvida muitas outras coisas a serem feitas antes que um sistema político-administrativo com alto grau de responsabilidade possa ser generalizado. Uma das mais importantes se relaciona com a reforma do sistema judiciário. Esta reforma não pode consistir simplesmente em reescrever ou codificar as leis, e nem mesmo em desburocratizar e agilizar a justiça. Mais do que isto, ela tem que se basear na criação de um sistema judiciário que tenha realmente condições de atuar em função dos fundamentos substantivos da legislação, e não de sua forma legal. A maneira de fazer isto não é simples, e aqui não seria o lugar para tratar de sugerir-lo. Mas o que é indispensável é que o sistema judiciário possa ser utilizado para cortar através do cipoal de normas e legislações em função de valores e princípios mais amplos, e a chave para isto está, sem dúvida, em restituir-lhe a força institucional e política que em algum momento chegou a ter em nosso meio.

Um outro tipo de reforma tem a ver com os problemas da programação e contabilização da atividade econômica na área de governo. É necessário substituir os controles contábeis formais por formas de tipo orçamento-programa, que permitam confrontar os resultados obtidos com os objetivos explicitamente formulados pelos órgãos e pelo governo. O papel de instituições como o Tribunal de Contas deve ser reavaliado, sendo talvez necessário dar-lhes uma função mais ligada ao controle dos objetivos substantivos das atividades dos órgãos públicos.

Estes dois exemplos são suficientes para dar uma idéia da dimensão do problema. Não faz sentido dizer que o governo A é responsável e o governo B

irresponsável, de uma maneira geral. O estabelecimento da responsabilidade governamental e administrativa é possível e realizável, como um processo complexo que implica, necessariamente, aspectos técnicos e políticos, aumento de participação e institucionalização — e, por isto mesmo, marchas e contra-marchas. Isto é suficiente para vermos que não podemos, como quer o moralista

ingênuo, tratar o problema da responsabilidade de forma isolada e em si. Mas também não nos permite descartá-lo para “depois”, quando outros problemas “mais importantes” já estiverem resolvidos. Na realidade, como se trata do comportamento das pessoas que manejam os recursos da sociedade, é um tema político central de aqui e agora, assim como do passado e do futuro.

SUMMARY

The aim of this text is to call attention to several perspectives for the analysis and understanding for problems of political responsibility. The subject's relevance is obvious, and its opportunity is very high in today's Brazil, where there is great perplexity about possible alternatives for political organization if the country is to move out of the regime of discretionary power.

The first part refers to a few paradoxes of political responsibility, specially those regarding the formal and the substantive aspects of the responsibility of public

officials. Then, several theoretical proposals for establishing public responsibility are examined: they go from the more simplistic, moralizing perspectives of individual ethics to the more sophisticated theories dealing with the extension of market mechanisms into the political realm. This leads to a wider discussion on the nature of the political system. The conclusions are of a general and theoretical nature, and refer to the need to reach optimal combinations of political mechanisms of public responsibility and institutional mechanisms for closer control of public action by its destinataires.

RÉSUMÉ

Le propos de ce texte est d'appeler l'attention sur une série de perspectives possibles pour l'analyse et la compréhension du problème de la responsabilité politique dont l'importance intrinsèque et l'opportunité aujourd'hui au Brésil, face au débat actuel sur l'institutionnalisation de nouvelles formes d'organisation politique, se passent de commentaires. Dans une première partie nous essaierons de définir le problème plus en détail en soulignant les paradoxes de la responsabilité politique, et en particulier, sur ce qui touche aux relations entre les aspects formels et les aspects concrets de la responsabilité. Nous aborderons ensuite l'examen de certaines

tentatives de réponse au problème, des plus immédiates formulées en termes d'une éthique de type individualiste aux plus sophistiquées qu'elles extrapolent ou non les mécanismes du marché au fonctionnement du système politique gouvernemental. Ceci conduit nécessairement à une discussion assez ample sur la nature du système politique et des problèmes de responsabilité. Les conclusions ne peuvent être que générales et débouchent sur la nécessité de trouver une combinaison optimale entre des mécanismes politiques de représentativité et des mécanismes institutionnels de contrôle plus directs de l'action administrative et gouvernementale.